

Jakub Olech*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0001-9173-8761

Polski samorząd terytorialny jako nowy aktor debaty politycznej po 1989 roku

Wprowadzenie

Rok 1989 przyniósł ogromne zmiany geopolityczne na całym świecie. Ich główną areną była niewątpliwie Europa Środkowo-Wschodnia, gdzie upadek żelaznej kurtyny dał początek rozwojowi nowych demokracji. Kształtowały się one po okresie półwiecza funkcjonowania w reżimach totalitarnych, często poprzedzonych latami także autorytarnej władzy przedwojennych polityków. W tę charakterystykę wpisuje się również Polska, która wraz ze swoimi bliższymi i dalszymi sąsiadami musiała na nowo zdefiniować własną politykę wewnętrzną i zewnętrzną, odbudować parlamentaryzm i sądownictwo, przenieść ośrodki władzy wykonawczej z siedzib partii komunistycznej do urzędów, w których faktycznie powinna być sprawowana, ustawić gospodarkę na torach wolnego rynku, a także zbudować samorząd. Postulat działania samorządu jest standardem funkcjonowania współczesnych demokracji. Reformatorzy z 1989 roku rozumeli to, dlatego podjęli wysiłki zmierzające do jego zbudowania. Celem niniejszego tekstu jest ukazanie głównych wątków kształtowania się polskiego samorządu i jego wpływu na rzeczywistość społeczną i polityczną minionych trzech dekad. Analizując sposób kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce, biorąc pod uwagę wydarzenia, jakie doprowadziły do jego powstania, a przede wszystkim jego zadania i kompetencje jego organów, autor nie tylko zauważa, iż samorząd stał się aktorem debaty politycznej w wolnej Polsce, ale więcej, iż rola samorządu we współczesnej Polsce jest jedną z wiodących.

Tezę tę ilustrują przedstawione w tekście wydarzenia, które doprowadziły do powstania samorządu gminnego w 1990 roku oraz samorządu na poziomie powiatów i województw w 1999 roku. Przy badaniu jej słuszności zasadne wydaje się pytanie o to,

* olechj@uek.krakow.p

które z analizowanych wydarzeń w największej mierze przyczyniły się do budowania roli samorządu we współczesnej Polsce. Warto się również zastanowić, czy i jakie zadania samorządu terytorialnego czynią go istotnym dla funkcjonowania społeczeństwa. Ważne jest też pytanie o rolę, jaką współcześnie odgrywa świat samorządu w świecie polityki.

Artykuł został podzielony na trzy zasadnicze części, z których pierwszą stanowi – oprócz opisu wydarzeń historycznych – również analiza regulacji konstytuujących samorząd w gminie, a więc przede wszystkim Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95], a także tzw. małej Konstytucji z 1992 roku [Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 Nr 84 poz. 426]. Analogicznie, druga część tekstu jest poświęcona przedstawieniu faktów zmierzających do wdrożenia drugiej reformy samorządowej i stanowiących ją aktów prawnych, w tym zwłaszcza przepisów obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. z 1997 Nr. 78 poz. 483], Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Dz.U. z 1998 Nr 91 poz. 578] oraz o Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. samorządzie województwa [Dz.U. z 1998 Nr 91 poz. 576]. Trzecia część jest poświęcona nielicznym zmianom ustrojowym, które zaszły w samorządzie w XXI wieku. Analiza źródeł, w tym aktów prawnych, metodą dogmatyczno-prawną i prawno-porównawczą, a także metoda historyczna, są głównymi narzędziami, których autor użył do konstruowania tekstu. Niezwykle pomocne były wzmiankowane akty prawne, a także Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [Dz.U. z 2002 Nr 113 poz. 984] czy Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Dz.U. z 2018 poz. 130]. Do najistotniejszych monografii, z których korzystał autor podczas pracy nad niniejszym opracowaniem, należy *Historia ustroju w Polsce* Mariana Kallasa [2019], *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski* [2019] Antoniego Dudka, *Polskie prawo konstytucyjne* Leszka Garlickiego [2022] oraz *Wkład krakowski i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze, ludzie, dokonania i oceny* [2018] pod redakcją Stanisława Grodzkiego.

Początki demokratycznego samorządu

Lata 80. XX wieku były czasem szczególnie dynamicznych zmian, które ostatecznie doprowadziły do upadku reżimu komunistycznego w Polsce oraz przekształcenia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w III Rzeczpospolitą Polską. Związane z tym zmiany polityczne są bardzo dobrze opisane w literaturze polskiej i światowej. Ich widomym początkiem były protesty robotnicze z lata 1980 roku, które doprowadziły do powstania Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Wydarzeń tych nie można jednak uznawać za absolutny początek przeobrażeń w Polsce, były one bowiem naturalną konsekwencją polityki państwa prowadzonej już od końca lat 60. Wśród najważniejszych aspektów tej polityki należy wymienić próby z 1968

i 1970 roku polaryzowania społeczeństwa przez władzę chcącą wywołać antagonizmy na linii inteligencja–klasa robotnicza, z przeprowadzoną wówczas brutalną rozprawą ze środowiskami mającymi odmienne zdanie o funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa niż kierownictwo Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Do przyczyn tych należy również zaliczyć kryzys gospodarczy z lat 70. połączony z rozbudzoną małą stabilizacją epoki Gierka aspiracjami dużej części społeczeństwa. Te i wiele innych czynników stały się swego rodzaju zapalnikami wydarzeń 1980 roku, które z kolei doprowadziły do próby całkowitej marginalizacji opozycji w postaci wprowadzenia stanu wojennego w grudniu 1981 roku. Zakończenie stanu wojennego wiązało się z próbą umocnienia rządów PZPR i nawiązania choćby fasadowego dialogu ze społeczeństwem, jednak krwawe wydarzenia z lat 1981–1983 skutecznie to uniemożliwiły.

Oprócz czynników politycznych wpływających na degrengoladę państwa, ogromne znaczenie miały także czynniki gospodarcze i społeczne. Wnikliwą analizę wydarzeń prowadzących do transformacji ustrojowej przedstawił Antoni Dudek w swojej uznanej rozprawie na ten temat pt. *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990* [2004]. Autor ów zauważa istotne przemiany zachodzące w pojmowaniu przez Polaków drugiej połowy lat 80. kwestii ekonomicznych: 73% obywateli deklarowało wówczas poparcie dla rozwoju sektora prywatnego, a 65% popierało dalszy rozwój świadczeń socjalnych, co było wynikiem o 15% niższym niż pod koniec stanu wojennego [Dudek 2004]. Zaprezentowane czynniki w połączeniu z pogarszającą się sytuacją gospodarczą i rosnącą inflacją niewątpliwie przyczyniły się do upadku PRL. Natomiast wśród czynników społecznych należy wymienić wzrastającą frustrację społeczną oraz spadające zaufanie do partii rządzącej, z której po wybuchu stanu wojennego wypisało się około miliona członków. Z kolei odsetek najmłodszych obywateli wступujących w latach 80. do PZPR sięgał ledwie 15% [Dudek 2004].

W takich warunkach wybuch niepokojów społecznych był jedynie kwestią czasu i nastąpił wiosną 1988 roku. Początkiem był strajk w Wojewódzkim Przedsiębiorstwie Komunikacyjnym w Bydgoszczy, który wybuchł 25 kwietnia, a którego główne postulaty miały charakter płacowy [Dudek 2004]. Następujące potem wydarzenia potoczyły się bardzo szybko, a ich zwieńczeniem były rozmowy Okrągłego Stołu między lutym i kwietniem 1989 roku, podczas których zostały ustalone kluczowe kwestie dotyczące transformacji ustrojowej. Z ustaleń ustrojowych należy tutaj wymienić powrót drugiej izby parlamentu, czyli Senatu, do którego w czerwcu 1989 roku miały się odbyć całkowicie wolne wybory. W tym samym czasie miały się również odbyć wybory do Sejmu, tu jednak komuniści zabezpieczyli się, doprowadzając do ustalenia, iż siły opozycyjne będą mogły ubiegać się jedynie o 35% mandatów. Po kilkudziesięciu latach do grona konstytucyjnych organów państwa wracał również Prezydent, który miał być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe i posiadać szerokie uprawnienia, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności [Paczkowski 2000]. Jak pisze Jerzy Eisler, tworząc zręby nowego ustroju, dotychczasowa władza dbała o to, by właśnie te elementy państwa pozostawały pod jej całkowitą kontrolą. Uważała także, że nadchodzące wybory pokażą, iż również na inne segmenty komuniści będą mieli nadal wpływ. Tak się jednak nie stało, bowiem 4 czerwca 1989 roku opozycja zgromadzona w jednym bloku solidarnościowym zdobyła 99 ze 100 miejsc w Senacie oraz wszystkie

35% mandatów w nowym Sejmie. Dodatkowo stronie opozycyjnej udało się przekonać tzw. stronnictwa satelickie, czyli współpracujące z PZPR Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (ZSL) i Stronnictwo Demokratyczne (SD), do wyłonienia wspólnego rządu, na którego czele 24 sierpnia stanął Tadeusz Mazowiecki. W międzyczasie, głosami dotychczasowej władzy i niektórych parlamentarzystów opozycyjnych, Prezydentem został wybrany Wojciech Jaruzelski, jednak nie mogło to powstrzymać dalszych zmian ustrojowych [Eisler 2018].

Komuniści oddali swoim rywalom pole w wielu obszarach funkcjonowania państwa. Szczególnie zauważalne było to w gospodarce, gdzie za zmiany odpowiadał bezpartyjny naukowiec Leszek Balcerowicz, który w rządzie Mazowieckiego objął stanowisko wicepremiera oraz ministra finansów. Filarami jego planu poprawy sytuacji gospodarczej była naprawa finansów państwa i odzyskanie równowagi budżetowej, wprowadzenie mechanizmów rynkowych oraz zmiana struktury własnościowej gospodarki [Dudek 2005]. Konkretnie instrumenty kryjące się w tych punktach stanowiły dla wielu rodzaj terapii szokowej, a krytycy Balcerowicza podkreślają, iż nie liczył się z kosztami społecznymi reform. Zwolennicy natomiast podnoszą, że bez wprowadzenia zmian nie byłaby możliwa poprawa sytuacji gospodarczej państwa, zwiększenie dobrobytu gospodarstw domowych, a w konsekwencji wejście Polski do Unii Europejskiej już w niespełna 15 lat od wdrożenia planu Balcerowicza.

Niebawem zmiany objęły również kluczowy z punktu widzenia komunistów sektor, jakim było bezpieczeństwo i obronność. Jesienią 1989 roku do rządu Mazowieckiego weszli przedstawiciele PZPR, w tym generał Czesław Kiszczak jako minister spraw wewnętrznych i generał Florian Siwicki jako minister obrony. Pozostawali oni na swoich stanowiskach przez prawie rok i dopiero w lipcu 1990 zostali zastąpieni przez osoby niezwiązane z aparatem bezpieczeństwa PRL. Równolegle przeprowadzono szereg zmian symbolicznych. Nowelizacja konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku zmieniała nazwę państwa z Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na III Rzeczpospolitą Polską, natomiast wiosną 1990 roku przekształcono Milicję Obywatelską w Policję, a Służbę Bezpieczeństwa zastąpił Urząd Ochrony Państwa [Dudek 2005].

Jak już zaznaczono, wyliczone zmiany były szeroko opisywane w literaturze. W wielu przypadkach w sposób krytyczny, nie tylko ze względu na wydźwięk reform gospodarczych jako tych najbardziej dotkliwych, ale także ze względu na opieszałość we wdrażaniu kolejnych – wszak prawie rok współrządzenia z przedstawicielami komunistycznego establishmentu to bardzo długi okres. Należy również wskazać na bardzo późny moment przeprowadzenia pierwszych w pełni wolnych wyborów parlamentarnych – w październiku 1991 roku – oraz na uchwalenie w pełni demokratycznej konstytucji – w kwietniu 1997 roku. Wydarzenia te w innych państwach dawnego bloku komunistycznego nastąpiły dużo szybciej.

Na tym tle element transformacji ustrojowej, jakim było wprowadzenie w pełni demokratycznego samorządu, jest na ogół uznawany za wielką zdobycz III RP zarówno przez entuzjastów, jak i krytyków jej początków. Tym bardziej zagadnienie to warte jest opisanie.

Powstanie w Polsce niezależnego samorządu terytorialnego jest uważane za jedną z najpoważniejszych reform wdrożonych przez rząd Tadeusza Mazowieckiego. Antoni

Dudek ocenia, iż expose premiera ogłoszone w Sejmie 12 września 1989 roku zawierało zachowawczy program reform, jednak zbudowanie prawnych i materialnych ram funkcjonowania samorządu terytorialnego stanowiło w nim bardzo ważną, najdalej idącą zmianę [Dudek 2019]. Pełnomocnikiem rządu do spraw samorządu terytorialnego został profesor Jerzy Regulski, który miał za zadanie nadać realne ramy funkcjonowania polskiej samorządności. Na szczytach władzy ścierały się wówczas rozmaite stanowiska dotyczące jej kształtu. Były wśród nich takie, które postulowały dokończenie rozpoczętej w 1988 roku kadencji fasadowych rad narodowych, a także takie, które żądały natychmiastowych wolnych wyborów [Dudek 2019]. Obie koncepcje jawiły się jednak jako trudne do realizacji. Utrzymanie status quo było źle widziane przez oczekujące gruntownych zmian społeczeństwo, natomiast pozycja sił solidarnościowych w nowych władzach nie była na tyle mocna, by zmiany przeprowadzić natychmiast.

Dość szybko stało się jednak jasne, że koncepcje reformatorskie muszą zwyciężyć, szczególnie że w ostatnim kwartale 1989 roku rząd nie przedstawił żadnych projektów reform, które byłyby z uznaniem przyjęte przez społeczeństwo. Dlatego już na początku 1990 roku ruszyły prace nad zmianami w prawie samorządowym. Z dzisiejszej perspektywy widać, że tempo tych prac było isticie ekspresowe, bowiem pakiet ustaw samorządowych był gotowy już w marcu 1990 roku. Stało się to możliwe dzięki pracom studyjnym, które już od lat 80. prowadzili na Uniwersytecie Warszawskim profesorowie Jerzy Regulski i Michał Kulesza, czy dzięki projektom zmian w prawie, jakie na początku lat 80. przygotowywali prawnicy zgromadzeni w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”. W tym ostatnim wypadku były to np. założenia zmian w ordynacji wyborczej [Olech 2018]. Po przejściu Jerzego Regulskiego na funkcję podsekretarza w Urzędzie Rady Ministrów za prace nad zmianami w samorządzie odpowiadał w Senacie późniejszy prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień. To właśnie Senat był najmocniej zaangażowany w proces zmian polskiego samorządu. Nie powinno to dziwić, bowiem wybory czerwcowe zapewniły demokratyczną większość i nieskrępowaną swobodę działań reformatorskich w izbie wyższej obozowi „Solidarności”.

Silne zaplecze merytoryczne sprawiło, że już 8 marca 1990 roku uchwalona została kolejna nowelizacja konstytucji wprowadzająca na nowo samorząd terytorialny w Polsce [Kallas 2019]. Jednocześnie generowało to dualną strukturę władzy w terenie złożoną z administracji rządowej i samorządu. W ślad za zmianami konstytucyjnymi podążyły zmiany ustawowe na czele z Ustawą o samorządzie terytorialnym, uchwaloną również 8 marca 1990 roku [Dz.U. z 1190 Nr 16 poz. 95]. Gminy miały się odtąd zajmować ogółem spraw lokalnych niezastrzeżonych dla innych podmiotów. Wśród organów gminy pojawił się organ stanowiący w postaci rady gminy oraz zarząd gminy jako organ wykonawczy. Na czele zarządu stał wójt, burmistrz lub prezydent miasta [Ustawa o samorządzie gminnym], w zależności od wielkości, rangi czy uwarunkowań historycznych dotyczących danej jednostki. Zmienione zostały również struktury urzędnicze, bowiem Ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych [Dz.U. z 1990 Nr 21 poz. 124] wprowadzono kategorię urzędników. 27 maja 1990 roku urzędnikami samorządowymi stawali się pracownicy dotychczasowych urzędów administracji rządowej szczebla podstawowego. Jeżeli do 1 października 1990 roku

umowy z nimi zostały przedłużone, pracowali dalej na swoich stanowiskach, jeśli nie, 31 grudnia 1990 roku kończył się ich okres zatrudnienia [Stelina 2017].

Wspomniane wyżej utworzenie na poziomie gmin dualnej struktury władzy zaowocowało konfliktami między nowo tworzonymi strukturami samorządowymi a administracją rządową, która w dużej mierze nadal składała się z przedstawicieli PZPR. Symbolem tego stanu rzeczy był fakt, iż funkcję sekretarza w Urzędzie Rady Ministrów odpowiedzialnego za nominacje wojewodów pełnił nominat komunistów Jerzy Kołodziejski, który był niechętny jakimkolwiek zmianom polegającym na przekazywaniu władzy ze struktur rządowych [Dudek 2019], a właśnie przekazywanie władzy ze struktur rządowych było istotą reformy z wiosny 1990 roku. W ten właśnie sposób rozpoczęła się w Polsce długa, lecz bardzo intensywna droga ku decentralizacji władzy. Była to również droga do zmiany aparatu urzędniczego odpowiedzialnego za implementację reform na poziomie lokalnym. Wprowadzenie wspomnianej Ustawy o pracownikach samorządowych, dającej możliwość usunięcia niektórych z nich do końca 1990 roku, nie powinno być uznawane za przejaw rewanżyzmu ze strony obozu solidarnościowego, ale przede wszystkim za dążenie do zbudowania profesjonalnego aparatu urzędniczego, którego kompetencje byłyby adekwatne do nowej jakości zadań, które stawały przed równie nowymi jednostkami. To samo dotyczyło przeobrażeń na szczytach terenowej administracji rządowej. Tadeusz Mazowiecki długo nie decydował się na zmiany wojewodów, jednak na koniec 15-miesięcznego okresu funkcjonowania jego rządu z 49 wojewodów stanowiska zachowało jedynie 5, a spośród 150 wicewojewodów zostało 10 [Dudek 2019].

Bardzo istotnym krokiem na tej drodze były wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Rządzący w Polsce spierali się również o kształt i przebieg tego wydarzenia. Obóz komunistyczny wraz z dawnymi stronnictwami satelickimi optował za przeprowadzeniem ich w formule proporcjonalnej, natomiast „Solidarność” i jej sojusznicy chcieli, by były one oparte na formule większościowej. Ostatecznie zdecydowano się na kompromis, na bazie którego w gminach do 40 tys. mieszkańców wybory były większościowe, a w gminach większych proporcjonalne. Jeżeli rozważyć liczbę gmin w Polsce, to tych, w których głosowano w formule proporcjonalnej, było jedynie 6%. Były to jednak gminy największe, w których mieszkało aż 44% ludności [Dudek 2019].

Głosowanie odbyło się 27 maja 1990 roku i miało niewątpliwie historyczny charakter, było bowiem pierwszą w pełni demokratyczną elekcją za żelazną kurtyną od czasu jej powstania [Olech 2018]. W Polsce pierwsze demokratyczne wybory odbyły się jeszcze wcześniej, bo w marcu 1928 roku. Powrót do demokratycznych standardów po przeszło 60 latach ich niestosowania należy uznać za duży sukces polskiej państwowości, jednak na drugim biegunie wyraźnie zaznaczają się negatywne zjawiska, które w pełni ukazała ta elekcja. Naczelnym była apatia społeczna, której widomy znak stanowiła frekwencja w majowym głosowaniu, wynosząca ledwie 42%. Najślabszym zainteresowaniem wybory cieszyły się w dużych gminach, gdzie frekwencja wynosiła niespełna 40%, natomiast najwięcej obywateli, bo 47%, poszło do urn w najmniejszych gminach. Zapewne nie bez wpływu na ten stan rzeczy była przyjęta w nich formuła głosowania i wielkość samej gminy. W małych ośrodkach wybory były większościowe,

a więc podlegały regułom bardziej czytelnym dla przeciętnego elektora, dodatkowo kandydaci i ich wyborcy pochodzili z tych samych środowisk, a więc znali się lepiej niż ich odpowiednicy w większych ośrodkach [Dudek 2019]. Nie zmienia to jednak faktu, że obserwowany przy tamtych wyborach dość powszechny brak zainteresowania sprawami najbliższymi obywatelowi pokazywał, że przeobrażenia w państwie nie są rozumiane przez dużą część społeczeństwa, która czuje się w pewien sposób wyobcowana i nie chce uczestniczyć w procedurach bezpośrednio jej dotyczących.

Po zakończeniu głosowania w wielu środowiskach, zwłaszcza tych związanych z obozem solidarnościowym, panowało jednak dość powszechne przekonanie, że wybory zakończyły się dużym sukcesem. Jeśli bowiem brać pod uwagę wyniki, to najwięcej mandatów radnych, bo aż 47%, zdobyli kandydaci „Solidarności”, 39% – kandydaci niezwiązani z żadnymi organizacjami, a trzecie było Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) z 6,5% mandatów [Dudek 2019].

Po latach od wyborów samorządowych z 1990 roku ich ogólna ocena w opiniach komentatorów życia publicznego jest pozytywna, o czym może świadczyć fakt, iż w 2000 roku, a więc 10 lat po tamtej elekcji, Sejm RP ustanowił 27 maja Dniem Samorządu Terytorialnego. W opiniach badaczy pojawia się pogląd o zachowawczym charakterze reform podejmowanych przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, a wprowadzenie samorządu terytorialnego jawi się na tym tle jako najbardziej udana inicjatywa jego gabinetu [Dudek 2005].

Dru ga fala reform – samorząd w powiecie i w województwie

Pozytywna ocena konstrukcji polskiego samorządu gminnego nie sprawiła, że politycy zaprzestali kreowania koncepcji jego dalszego rozwoju. Ważnym krokiem zmierzającym do zakorzenienia samorządu terytorialnego w ustroju państwa było umieszczenie dotyczących go ważnych zapisów w tzw. małej Konstytucji z 1992 roku, czyli w Ustawie konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym [Dz.U. z 1992 Nr 84 poz. 426]. Po pierwsze, chodzi tu o sam fakt wymienienia instytucji samorządu terytorialnego w ustawie konstytucyjnej, po drugie, zagwarantowano gminom prawo własności i inne prawa majątkowe, po trzecie, zastrzeżono dla gmin możliwość wykonywania zadań publicznych niezastrzeżonych dla administracji rządowej [Ustawa konstytucyjna...]. Ten ostatni punkt był zaczątkiem koncepcji domniemania kompetencji gmin. Ujemnej oceny doczekał się natomiast brak gwarancji sądowej ochrony samodzielności gmin, o której traktowała Ustawa o samorządzie terytorialnym [Kallas 2019]. Kluczową zdobyczą na rzecz samorządu terytorialnego zamieszczoną w małej Konstytucji było określenie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego i zastrzeżenie, że pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa [Ustawa konstytucyjna...]. Był to swego rodzaju kompromis między zwolennikami i przeciwnikami rozszerzania polskiego samorządu. Z jednej strony bowiem umocniono gminę poprzez wymienienie jej w ustawie konstytucyjnej, z drugiej natomiast nie przesądzano istnienia kolejnych stopni samorządu, choć otwierano im furtkę.

Dyskusja dotycząca kształtu samorządu terytorialnego w Polsce nie ustała po zorganizowaniu go na poziomie gminy. Ze względu na formułę podziału administracyjnego państwa w naturalny sposób rodziła się koncepcja samorządowego charakteru województw. Rozszerzeniem reformy był pomysł powrotu do instytucji powiatów, zlikwidowanych przez komunistów w połowie lat 70. XX wieku. Gabinet Hanny Suchockiej był kolejnym po rządzie Tadeusza Mazowieckiego, który umieścił sprawy samorządowe na istotnej pozycji w agendzie swoich działań. Stało się to za sprawą szefa Urzędu Rady Ministrów Jana Marii Rokity, który postulował rozbić imperium Urzędu Rady Ministrów oraz dalszą decentralizację państwa. Dla pierwszego z postulatów została przygotowana koncepcja nowego Urzędu Prezesa Rady Ministrów na czele z Sekretariatem Generalnym Rządu. Konstrukcja ta była zbliżona do niemieckiego Urzędu Kanclerza Federalnego. Drugi z postulatów dotyczył ściśle funkcjonowania samorządu terytorialnego. Ważnymi krokami w tym kierunku było powołanie pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej i utworzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która funkcjonuje do dzisiaj. Pełnomocnikiem rządu ds. reformy został prof. Michał Kulesza, który powołał zespół, mający za zadanie przygotować koncepcję reformy. Jednym z jej istotnych elementów było utworzenie samorządowych powiatów. Projekt ich granic w dużej mierze został ukształtowany po rozmowach członków zespołu z przedstawicielami wspólnot lokalnych, którzy przedstawiali swoje postulaty dotyczące kształtu samorządowej mapy powiatów [Dudek 2019]. Długotrwałe prace zespołu prof. Kuleszy stały się przyczyną nieprzełożenia ich na widoczne efekty, zaowocowały jednak gotowym, kompleksowym materiałem, do którego sięgnęli politycy realizujący drugi etap reformy.

Tymczasem zarówno reforma centrum rządowego, jak i zmiany w samorządzie zostały zatrzymane z powodu zmian politycznych w państwie. We wrześniu 1993 roku w wyniku rozpisanych przez prezydenta Lecha Wałęsę przedterminowych wyborów parlamentarnych ugrupowania postsolidarnościowe poniosły spektakularną klęskę, a wywodzące się z PZPR i ZSL Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskie Stronnictwo Ludowe zdominowały nowy parlament, zdobywając w nim ponad 2/3 głosów. Panujące w tym środowisku tendencje centralizacyjne dały o sobie znać z całą mocą, wstrzymano bowiem wszystkie projekty reform, które rząd Hanny Suchockiej przyjął w sierpniu 1993 roku [Dudek 2019].

Do pomysłu reformy wrócono dopiero po kolejnej zmianie na szczytach władzy. Po zakończonej kadencji SLD i PSL poniosły porażkę wyborczą, a wybory parlamentarne z 21 września 1997 roku wygrała połączona formacja ugrupowań postsolidarnościowych: Akcja Wyborcza „Solidarność” (AWS), która zawarła koalicję rządową z Unią Wolności (UW). Od początku swoich rządów przedstawiciele nowej władzy nie ukrywali, że ich celem jest podjęcie gruntownej reformy państwa, i zakreślali konkretne obszary tej reformy. Były to ochrona zdrowia, szkolnictwo, system zabezpieczenia społecznego oraz administracja publiczna. Z pewnością ważnym krokiem, który ułatwił zmiany w obszarze administracji, było potwierdzenie autonomicznych cech samorządu w nowej polskiej Konstytucji. Weszła ona w życie kilka tygodni po zwycięskich dla AWS i UW wyborach parlamentarnych. Samorządom zagwarantowano zarówno udział w dochodach publicznych, jak i subwencje oraz dotacje, dano im także możliwość ustalania podatków i opłat lokalnych, ustanowiono domniemanie kompetencji samorządu

w zakresie zadań publicznych oraz domniemanie kompetencji gminy w obrębie działań samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do małej Konstytucji z 1992 roku, zagwarantowano sądową ochronę samodzielności samorządu. Zasadniczo powielono koncepcję samorządu skonstruowaną w małej Konstytucji, z gminą jako podstawową jednostką samorządu terytorialnego i możliwością tworzenia innych jednostek, jednak już na poziomie ustawowym [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 Nr 78 poz. 483].

Premierem koalicyjnego rządu AWS–UW został poseł pierwszej z tych formacji, Jerzy Buzek. Kierowany przez niego gabinet wśród priorytetów swojej działalności wskazywał integrację Polski z ponadnarodowymi organizacjami politycznymi – Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz Unią Europejską (UE). Zwłaszcza wstąpienie do UE wiązało się z szeregiem kompleksowych przygotowań, których elementem stały się cztery wielkie reformy rządu Buzka [Dudek 2005]. Reforma administracji publicznej miała wśród nich bardzo ważne znaczenie ze względu na fakt, iż samorządy terytorialne są w ogromnej mierze beneficjentami środków unijnych. Pieniądze te są dystrybuowane m.in. w regionach, którym łatwiej podejmować to zadanie, jeśli mają odpowiednią wielkość. Chociażby dlatego w 2016 roku we Francji zdecydowano się na zmniejszenie o połowę (z 26 do 13) już i tak dużych regionów [Kudłacz 2015]. Ten i wiele innych powodów stały się przyczynami reformy, której szczegóły zostały przyjęte w 1998 roku, a weszły w życie 1 stycznia 1999 roku.

Istotą reformy była dalsza decentralizacja państwa i przekazanie szerokiego zakresu działań samorządom. Co szczególnie istotne, zadania te przesunięto z puli działań leżących w kompetencjach administracji rządowej. Pod tym względem reformę należy uznać za szczególnie udaną. Ponieważ ilość zadań, które trafiły do samorządu, była duża, stało się oczywiste, że nie może się nimi zajmować dotychczasowy jednostopniowy samorząd w postaci gminy. Nowy samorząd miał być trójstopniowy i składać się z gmin, powiatów i województw. Dwa pierwsze poziomy stanowiły samorząd lokalny, który funkcjonował już w polskich gminach. Samorząd regionalny, którego uosobieniem były województwa samorządowe, pojawił się w Polsce po raz pierwszy.

Realizując reformę, politycy sięgnęli do rozwiązań przygotowanych przez zespół prof. Michała Kuleszy jeszcze w pierwszej połowie lat 90. Kołem zamachowym reformy miało być utworzenie powiatów, które przejęły zadania lokalne przerastające jedną gminę. W ramach swoich zadań własnych powiaty stały się odpowiedzialne za wiele dziedzin, wśród których można wymienić m.in. szkolnictwo ponadgimnazjalne, drogi powiatowe czy szpitale [Zimmermann 2004]. Ruch w postaci powierzenia samorządom leczenia na poziomie powiatowym obarczył je olbrzymią odpowiedzialnością związaną z ogromną ilością środków finansowych, które należało przeznaczyć na sprawne wykonanie tego zadania. Utworzono ponad 300 powiatów ziemskich skupiających sąsiadujące ze sobą gminy z danego terenu. Powstały również miasta na prawach powiatu, często nazywane powiatami grodzkimi. Miasta te były w istocie gminami, których zakres zadań był identyczny jak w przypadku powiatów [Zimmermann 2004]. Status ten uzyskało ponad 60 miast w całym kraju.

Najwięcej emocji wzbudziła jednak reforma na szczeblu regionalnym, czyli samorządowanie województw. Spadkiem po czasach komunistycznych było 49 małych,

zcentralizowanych województw. Postulat decentralizacji sprawił, iż podmiotem wykonującym zadania samorządowe w regionie było również województwo, stanowiące jednak nie poziom administracji rządowej, ale samorządowej. Zadania o charakterze regionalnym stanowiły zbyt duże obciążenie dla gmin i powiatów, dlatego miała je przejąć większa jednostka. Wśród tych zadań znalazło się przede wszystkim pobudzanie rozwoju gospodarczego oraz m.in. pielęgnowanie polskości czy opieka nad instytucjami o ponadlokalnym charakterze. Działalność tych instytucji dotyczyła różnych obszarów rzeczywistości społecznej [Zimmermann 2004]. Przykładowo były to instytucje kultury o unikatowym charakterze czy specjalistyczne jednostki ochrony zdrowia, których utrzymywanie w każdym powiecie byłoby nieracjonalne.

Zadania samorządu terytorialnego, choć szczególnie ważne, nie wzbudziły aż tak wielkich emocji, jak planowana mapa nowego podziału administracyjnego państwa. Szczególne protesty wywoływało degradowanie dotychczasowych miast wojewódzkich do poziomu miast na prawach powiatu. O ile w przypadku najmniejszych miast nie było żadnej możliwości odwrócenia tej sytuacji, o tyle w przypadku w średnich ośrodkach rodziły się aspiracje do bycia stolicami nowych województw. Tymczasem rządowy projekt nowego podziału administracyjnego państwa zakładał istnienie 12 województw, a więc pozbawienie tytułu miasta wojewódzkiego aż 38 miejscowości. Spowodowało to duże protesty społeczne wśród ich mieszkańców, na które nałożyły się spory w łonie koalicji rządzącej. Zwłaszcza w środowisku AWS nie było konsensu w sprawie liczby województw. Przeciwni drastycznemu jej zmniejszeniu byli też politycy PSL oraz SLD, a z tego ostatniego obozu pochodził urzędujący prezydent Aleksander Kwaśniewski, który jako głowa państwa odgrywał ważną rolę w procesie ostatecznego zatwierdzenia reformy. Koalicja rządząca była skłonna powiększyć mapę województw do 15, a ostatecznie, w trakcie negocjacji z prezydentem, ustalono podział administracyjny państwa na 16 województw [Dudek 2005]. Do koncepcji rządowej dokooptowano więc 4 województwa, czyli kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie i świętokrzyskie. W ten sposób mapa województw tylko nieznacznie różniła się od tej, która obowiązywała w PRL do 1975 roku. Co ciekawe, zabrakło na niej jedynie województwa środkowopomorskiego z siedzibą w Koszalinie, w ogólności odpowiadającego obszarem województwu koszalińskiemu sprzed 1975 roku, a to właśnie z niego pochodził prezydent Kwaśniewski.

Prace legislacyjne nad reformą administracyjną Polski miały imponujące tempo, co jest warte podkreślenia m.in. z uwagi na zakres i rangę przeprowadzonych zmian. Ustawa o samorządzie powiatowym i Ustawa o samorządzie województwa zostały przyjęte 5 czerwca 1998 roku, wówczas też dotychczasowa Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku zmieniła nazwę na Ustawę o samorządzie gminnym. Do końca lipca gotowa była też Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw [Dz.U. z 1998 Nr 95 poz. 602] oraz Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa [Dz.U. z 1998 Nr 96 poz. 603]. 11 października 1998 roku odbyły się pierwsze wybory do trójstopniowego samorządu. Obywatele wybierali swoich przedstawicieli do organów stanowiących w gminach – rad gmin, w powiatach – rad powiatów i w województwach – sejmików województw [Dudek 2005]. Natomiast 1 stycznia 1999 roku Polacy obudzili

się w nowej rzeczywistości, z samorządem jeszcze mocniejszym niż wcześniej, ale też dźwigającym niepomiarne większy ciężar odpowiedzialności. Po latach premier Jerzy Buzek podsumowywał, że podjęta przez jego rząd reforma w znaczący sposób zmieniła Polskę oraz wzmocniła samorządność obywatelską, która jest najbardziej efektywnym sposobem wykorzystania potencjału społeczeństwa i uczynienia go prawdziwie odpowiedzialnym za kraj [Buzek 2018].

Polski samorząd w XXI wieku

Cztery reformy rządu Jerzego Buzka nie przetrwały w całości zbyt długo. Dość szybko rozpoczął się demontaż zmian w systemie ochrony zdrowia, w ubezpieczeniach społecznych, a kilkanaście lat później także w systemie edukacji. Modyfikacjom, choć najmniejszym, uległa także reforma administracyjna. Istotnym kierunkiem zmian, widocznym już od czasu reformy rządu AWS–UW, było ograniczenie kompetencji władzy stanowiącej na rzecz władzy wykonawczej. Wpływ tej ostatniej na rzeczywistość społeczną wspólnot samorządowych był oczywisty, natomiast rady i sejmiki, choć wiele spraw było uzależnionych od ich uchwał, stały się raczej notariuszami rozmaitych działań projektowanych przez organy wykonawcze niż ich rzeczywistymi kreatorami. Walnie do tego stanu rzeczy przyczyniły się zmiany, jakie przeprowadziła w samorządzie ekipa rządowa Leszka Millera złożona z przedstawicieli SLD, PSL i Unii Pracy.

Główną zmianą zaproponowaną przez te ugrupowania, sprawujące władzę od jesieni 2001 roku, było umocnienie pozycji organu wykonawczego w gminie poprzez jego bezpośredni wybór przez obywateli, co wprowadzono ustawą z 20 czerwca 2002 roku. W związku z tą zmianą w wyborach samorządowych jesienią 2002 roku Polacy mogli bezpośrednio wybrać swoich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy stawali się jednocześnie organami gminy. Przystawał natomiast istnieć organ w postaci zarządu gminy, podczas gdy jego odpowiedniki, czyli zarządy w powiecie i w województwie istnieją do dziś [Zimmermann 2004]. Bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast dodatkowo osłabiał pozycję rady, która z jednej strony nie podejmowała już tego ważnego wyboru, z drugiej zaś przestawała mieć realny wpływ na odwołanie organu wykonawczego. Mogła zainicjować w tej sprawie referendum lokalne, jeśli jednak zakończyło się ono pomyślnie dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, było to jednoznaczne z odwołaniem rady [Zimmermann 2004]. Taka konstrukcja przepisów z pewnością nie skłaniała przedstawicieli władzy stanowiącej do konfrontacji z organem wykonawczym, nawet w sytuacji, gdy ocena jego działań ze strony rady była jednoznacznie negatywna.

Jednak najbardziej wyrazistym efektem zmian przeprowadzonych w 2002 roku było uczynienie z wyborów władzy wykonawczej w samorządzie głosowania ściśle politycznego. Widać to szczególnie na przykładzie dużych miast, w których o stanowiska prezydentów zaczęli się ubiegać aktywni politycy szczebla ogólnokrajowego. W Warszawie pierwszym wybranym bezpośrednio prezydentem został Lech Kaczyński, w Łodzi – Jerzy Kropiwnicki, a w Szczecinie Marian Jurczyk. W Krakowie do wyścigu prezydenckiego stanęli popularni posłowie opozycji: Jan Maria Rokita reprezentujący Platformę Obywatelską (PO) i Zbigniew Ziobro z Prawa i Sprawiedliwości (PiS), nie

udało im się jednak dostać do drugiej tury [Dudek 2016]. Do chwili obecnej wybory organów wykonawczych w gminie – szczególnie w największych miastach kraju – są traktowane przez polityków jako ważny sprawdzian sympatii i antypatii politycznych społeczeństwa.

Kolejne kilkanaście lat najnowszych dziejów Polski nie przyniosło samorządowi żadnych poważnych zmian ustrojowych. W sensie funkcjonalnym natomiast ogromne znaczenie miało dla niego wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Nasza akcesja do struktur UE otworzyła samorządom możliwość aplikowania o potężne środki, z pomocą których zmieniono i unowocześniono zarówno szeroko pojętą infrastrukturę (drogi, szpitale, muzea itp.), jak i społeczeństwo, umożliwiając mu m.in. rozwój edukacji czy swobodne podróżowanie.

Dopiero w 2018 roku nastąpiły kolejne przeobrażenia ustrojowe, co stało się możliwe dzięki przyjętej przez Sejm 11 stycznia 2018 roku Ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Dz.U. z 2018 poz. 130]. Nakazała ona utworzenie budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu, pozostawiając jednocześnie organom stanowiącym wszystkich innych gmin możliwość decydowania o tym, czy taki budżet powinien w nich funkcjonować. Ustawa miała także umożliwić większe oddziaływania obywateli na organ stanowiący. W tym celu wprowadzono obowiązek transmisji jego obrad i zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) nagrań z sesji. Obok komisji rewizyjnej pojawiła się komisja skarg, wniosków i petycji, która obowiązkowo musi istnieć w każdym samorządzie. Jest ona uprawniona do rozpatrywania dokumentów tego typu składanych do władz samorządowych przez obywateli. Szczególne znaczenie dla społeczeństwa miało zapisanie we wzmiankowanej ustawie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, co wcześniej zostawiano do uregulowania statutem danych jednostek samorządu terytorialnego, które jednak nie musiały przyznawać mieszkańcom tej inicjatywy.

Zmiany z 2018 roku były najszerszą tak kompleksową regulacją poświęconą samorządowi terytorialnemu. Nie może ona jednak być uznawana za trzecią reformę samorządową, bowiem zmiany z 1990 i z 1998 roku były niepomiarne większe. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat funkcjonowania polskiego samorządu jego działalność była uzupełniana także wieloma innymi rozwiązaniami. Warto wśród nich wymienić przekazanie szkół podstawowych gminom (w 1996 roku), obowiązek współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (z 2003 roku) czy tworzenie młodzieżowych rad i rad seniorów w jednostkach samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Klasyczny monteskiuszowski podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą odzwierciedla idee istotne dla państwa od czasów oświeceniowych. Od tamtego okresu dynamiczny rozwój państw i społeczeństw pokazał jednak, iż trzy filary funkcjonowania państwa, choć wciąż najważniejsze, nie mogą się już obywać bez kolejnych ważnych instytucji, które powinny być traktowane jak swego rodzaju zdobycze

ustroju. Szczególnie wiele z nich przyniósł burzliwy wiek XX, w którym pojawiły się powszechnie tak znaczące instytucje, jak ombudsman czy kontrola państwowa. Jedną z nich jest także samorząd terytorialny. Jego rozwój w Polsce po 1989 roku jest szczególnie dynamiczny, o czym świadczy przede wszystkim ogrom przypisanych mu zadań i kompetencji. Opisane w artykule wydarzenia, na czele z usamorządowaniem wielu instytucji publicznych, przekazaniem samorządom majątku, zbudowaniem trójstopniowego samorządu bogato wyposażonego w rozmaite zadania, możliwością wyboru władzy wykonawczej w gminie przez obywateli czy poszerzeniem w ostatnich latach możliwości śledzenia przez obywateli procesu decyzyjnego w samorządzie i wpływu na podejmowane w nim decyzje z pewnością należy uznać za kamienie milowe, budujące potężną rolę samorządu we współczesnej Polsce.

Ogromna liczba zadań samorządu i kompetencji ich organów wynika z tego, iż dwukrotnie, w 1990 i 1998 roku, administracja centralna zdecydowała o podzieleniu się nimi z samorządem. Dało to samorządom olbrzymi oręż, wskazując jednocześnie, że ich wpływ na życie zbiorowe jest nie do przecenienia. Zauważyli to nie tylko politycy, którzy byli przecież architektami zmian, ale przede wszystkim obywatele, którzy zdali sobie sprawę, że zagadnienia ich życia codziennego, jak opieka zdrowotna, drogi, po których jeżdżą czy edukacja ich dzieci są ściśle uzależnione od kondycji samorządu i pomysłów samorządowców na ich kształtowanie.

Obecność samorządu w świadomości Polaków nie ulega wątpliwości, a poza zwiększającą się wiedzą dotyczącą odpowiedzialności samorządu za szereg istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa zadań, kluczowe znaczenie dla ugruntowania owej obecności mają bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Jednoosobowa władza wykonawcza umocniła się niestety kosztem władzy stanowiącej, zyskała jednak realne instrumenty służące zmianie rzeczywistości społeczności lokalnych. Gdy w 1993 roku rząd Hanny Suchockiej przygotowywał kolejny etap reformy samorządowej, wśród oponentów szerokich uprawnień samorządu znalazł się m.in. wicepremier tego rządu Henryk Goryszewski, który twierdził, iż: „[...] pewne minimum możliwości jednolitego sterowania przez rząd powinno być zachowane. To nie może być tak, że naczelnik miasta Żąbki jest właściwie prezydentem na swoim terenie” [Dudek 2019]. Obecnie w Żąbkach rządzi burmistrz, jednak jego uprawnienia przypominają to, czego obawiał się wicepremier Goryszewski. Trudno jednak podzielać obawy tego polityka, ponieważ wraz ze zwiększeniem zadań gminy i kompetencji ich władz wzrosła też możliwość kontroli obywateli nad sprawami, które ich bezpośrednio dotyczą. Wszak na sztandarach polskich reform samorządowych widniały hasła decentralizacji i przekazania spraw w ręce obywateli.

Wpływy, jakimi politycy obdarzyli samorząd, sprawiły, że stał się on ważnym elementem rywalizacji. O ile przed 1998, a zwłaszcza przed 2002 rokiem, był tylko jednym z jej elementów, o tyle później nabrał szczególnej rangi. Środowisko samorządowe stało się ważnym punktem odniesienia dla polityków ogólnopolskiego szczebla. Już twórca polskiej reformy samorządowej Jerzy Reguński uważał, że środowisko samorządowców, które tak wiele zawdzięczało rządowi Tadeusza Mazowieckiego, powinno stać się ważnym elementem jego zaplecza przed wyborami prezydenckimi 1990 roku, do czego ostatecznie nie doszło. Od tego czasu wielu polityków budowało swój apel

do wyborców, wplątując weń wątki samorządowe, a nawet współpracę z samorządowcami. Wystarczy wymienić choćby Chrześcijański Ruch Samorządowy, aktywny w pierwszej dekadzie XXI wieku, czy zbudowany w głównej mierze na samorządowcach ruch Obywatele do Senatu, który wprowadził do Senatu VIII kadencji zaledwie jednego senatora. Żadna z tego typu inicjatyw nie odniosła na przestrzeni minionych trzech dekad sukcesu. Słuszny wydaje się więc pogląd Antoniego Dudka, iż świat samorządowy jest autonomiczny, co jest charakterystyczne dla zdrowego systemu demokratycznego, w którym element samorządowy i parlamentarno-rządowy oddziałują na siebie, ale zachowują odrębność i niezależność w zasadniczych sprawach [Dudek 2019]. Takie ułożenie relacji władzy centralnej i samorządu wydaje się słuszne i przynosi korzyści wspólnotom lokalnym i regionalnym, a w połączeniu z przytoczonymi wydarzeniami i argumentami pokazuje, że samorząd terytorialny nie tylko powinien być traktowany jako nowy aktor polskiej debaty politycznej po 1989 roku, ale jako aktor bardzo istotny, bez którego trudno sobie wyobrazić kształtowanie polityki państwa i jego realny rozwój.

Bibliografia

- Buzek Jerzy, 2018, *Tworzenie demokratycznego państwa prawa*, [w:] *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze, ludzie, dokonania i oceny*, Stanisław Grodziski (red.), Kraków: Księgarnia Akademicka, 19–23.
- Dudek Antoni, 2004, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków: Wydawnictwo Arcana.
- Dudek Antoni, 2005, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków: Wydawnictwo Arcana.
- Dudek Antoni, 2016, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.
- Dudek Antoni, 2019, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.
- Eisler Jerzy, 2018, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna 1944–1989*, Warszawa: Wydawnictwo Czerwone i Czarne.
- Garlicki Lech, 2022, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kallas Marian, 2019, *Historia ustroju w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN.
- Kudłacz Michał, 2015, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] *Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, Stanisław Mazur (red.), Kraków: Wydawnictwo UE w Krakowie, 65–81.
- Olech Jakub, 2018, *Prawo wyborcze – rzeczywistość i postulaty Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”*, [w:] *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze, ludzie, dokonania i oceny*, Stanisław Grodziski (red.), Kraków: Księgarnia Akademicka, 563–573.
- Paczkowski Andrzej, 2000, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stelina Jakub, 2017, *Prawo urzędnicze*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Zimmermann Jan, 2004, *Prawo administracyjne*, Kraków: Zakamycze.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 Nr. 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [gminnym] (Dz.U. z 1990 Nr 16 poz. 95).
- Ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 Nr 21 poz. 124).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 Nr 84 poz. 426).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 Nr 91 poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 Nr 91 poz. 576).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 Nr 95 poz. 602).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 Nr 96 poz. 603).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 Nr 113 poz. 984).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 poz. 130).

Polish local government as a new actor in the political debate after 1989**Abstract**

The text is devoted to the role played by local government in the political and social life of Poland after 1989. The article presents the main assumptions of the local government reforms of 1990 and 1999 and their impact on society and the state. This is achieved by analyzing the historical events accompanying the introduction of reforms and the legal acts constituting it, in particular the Constitution and Polish local government laws. There were also indicated solutions which, in the author's opinion, largely contributed to shaping the local government as one of the most important institutions of public life in Poland.

Key words: local government, state, reforms, competences, tasks

